

# 《非洲增长与机遇法案》成效评析

宋丽霞

大连理工大学 辽宁大连 116024

**摘要:** 非洲增长与机遇法案(AGOA)作为美国针对撒哈拉以南的非洲(SSA)地区实施的贸易政策,自2000年颁布实施以来,始终是美国与SSA经贸往来的中心。文章以沃勒斯坦世界体系理论为基础,通过核心-边缘视角探讨了美国与SSA在AGOA机制内的互动及利益实现。研究发现,美国在该法案下不断从SSA攫取经济、石油及更广泛的利益以强化其核心地位。而处于边缘区域的SSA国家尽管在AGOA贸易优惠下实现了一定程度上的经济增长,但同时,其发展也受制于并更加依赖于美国,难以突破其从属地位而真正融入世界经济体系之中。

**关键词:** AGOA;核心-边缘;国家利益

## An Analysis of the African Growth and Opportunity Act

Lixia Song

Dalian University of Technology, Dalian, Liaoning, 116024

**Abstract:** The African Growth and Opportunity Act (AGOA) has been a central trade policy between the United States and sub-Saharan Africa (SSA) since its enactment in 2000. Based on the Wallerstein world-system theory, this article explores the interaction and benefit realization between the United States and SSA within the AGOA mechanism from a core-periphery perspective. The study finds that the United States continues to extract economic, oil, and broader interests from SSA under this law to strengthen its core position. While SSA countries in the periphery have achieved some degree of economic growth under the trade preferences of AGOA, their development is also constrained by and increasingly dependent on the United States, making it difficult for them to break through their subordinate position and truly integrate into the world economic system.

**Keywords:** AGOA; core-periphery; National interest

“核心”、“边缘”的概念最先是在20世纪50年代由劳尔·普雷维什提出的,并将其作为其依附论的重要内容用以阐明边缘国家持续不发达的原因。60年代末至70年代,国际政治学家伊曼纽尔·沃勒斯坦提出了世界理论体系,该理论受到马克思资本积累与阶级分析法、法国年鉴学派等理论的综合影响,并吸收、扩展了依附论中的核心-边缘概念。根据国际劳动分工,沃勒斯坦将世界划分为核心、边缘以及半边缘区域。<sup>[1]</sup>在此结构中,他对发达国家与发展中国家之间的经济、政治、文化关系进行更加深入的阐释。

AGOA作为一项非互惠贸易政策于2000年5月18日颁布,标志着美国对非政策的重大转变。20多年来,AGOA一直是美国与SSA经贸往来的基石。2023年有34个SSA国家获得AGOA受惠国地位。然而,不同地位使美国与SSA双方的利益获得存在差异。作为支配的一方,美国在AGOA下不断攫取受惠国的发展利益,SSA的出口呈现了增长的趋势,但同时也伴随着各种制约和挑战。

### 一、AGOA下的美国:处于支配地位的核心国家

美国的经济体量大且拥有强大的国家机器,AGOA下,美国在与SSA的贸易中的支配性得到加强,在经济、石油、民主、安全等多个方面占据重要利益,成为AGOA下最大的利益既得者。

首先,AGOA促进了美国经济向边缘区扩展。尽管美国称其在SSA的经济利益十分有限,且在AGOA下对SSA呈现贸易逆差,但主要原因在于美国对SSA石油等原料的大量进口。实际上,随着近年来美国对原油需求的下降,贸易逆差也在不断缩小。同时,AGOA扩大了美国商品在非洲市场的份额。首先,AGOA实行后,美国对SSA的出口量显著提升,尤其是2003年至2008年增长迅速,平均年增长率约为21%;2014年出口总额突破250亿美元,达到美国对SSA出口的高峰。尽管因国际环境变化经历了三次波动,但波动后的出口都呈现出不同程度的恢复。其次,其出口的大部分是由美国加工制造并占据主要附加值的商品,而非没有增值活动的转口贸易。另外,美国对SSA出口的商品结构较为

多元。2017-2021年美国对AGOA受惠国的年平均出口额中,运输设备(33.04%)、化学及相关产品(12.83%)、农产品(12.12%)、能源相关产品(10.96%)等高附加值商品占据主要份额,而鞋类(0.07%)、纺织和服装(1.20%)等低技能行业出口占比最小。由此可见,美国在AGOA下的出口工业化、科技化程度高,劳动力及资源密集型产品比例小。

其次,AGOA下美国从边缘攫取大量能源利益。911事件破坏了美国与阿拉伯国家的关系,美国入侵伊拉克也加剧了两国之间的敌对行动。同时,美国与伊朗、委内瑞拉两个石油大国间的紧张关系也在不断加剧。AGOA为美国减少对中东和委内瑞拉石油进口的依赖,增加对SSA的石油开发具有重要的战略意义。法案加强了美国与尼日利亚、安哥拉、加蓬等西非主要产油国的关系。另外,美国还通过给予乍得、赤道几内亚、喀麦隆等以AGOA受惠国身份,发展与这些新兴产油国的关系。这为美国在复杂的国际环境中保证国内石油供应及安全发挥了重要作用。到2021年,美国根据AGOA进口的石油总额已超过4500亿美元。同时,AGOA也激励了美国公司在该地区扩大影响力并获取经济利益。埃克森美孚、雪佛龙等美国公司逐渐步入具有重要影响力的石油生产商行列,它们在几内亚湾诸多石油国家享有石油勘探、开采权益;在乍得-喀麦隆石油管道、西非天然气管道等重要项目中也持有首要权益。另外,美国凭借先进技术将部分原油加工成汽油、航空燃料等石油产品并输往世界范围内对精炼石油产品需求较大的运输、机械等行业,促进了其成品油的对外出口。

另外,AGOA在帮助美国在SSA争夺关键核心利益、获得竞争优势方面发挥了重要的作用。新世纪以来,各国陆续制定了新的对非贸易政策。例如,2001年欧盟在“除武器外一切都行”(EBA)倡议中设置了免税、免配额的优惠条款,鼓励全球约50个的最不发达国家除武器以外的商品进入欧盟市场<sup>[2]</sup>。AGOA以更具针对性的优势吸引了SSA的出口增长。研究显示AGOA对SSA货物出口的影响要大于EBA。<sup>[3]</sup>2000-2011年,美国曾一度成为SSA最大的出口伙伴,英法及荷兰等欧洲国家排在其后,其他发展中国家所占份额较小。2012年起在遭到严峻竞争后,调整并充分利用AGOA成为美国维持在SSA竞争优势、谋求霸权利益的关键。其后在延长法案中,美国更加重视并强调与SSA国家进行互惠贸易协定的谈判,进一步阐明了消除对美国的高额

关税、投资限制及其他关税壁垒的要求,鼓励受惠国制定AGOA利用战略,还在2020年宣布启动与肯尼亚的双边贸易协议谈判以超越单边贸易优惠计划。

最后,AGOA促进美国在边缘推进民主、维护自身安全利益。通过经济发展促进SSA民主化是AGOA目标之一。一直以来,美国通过AGOA年度资格审查对SSA国家的政治及民主进程予以高度关注。首先,美国一直要求SSA发展市场为主体的开放经济,这与美国自由主义价值观相符。其次,美国在AGOA年度审查中将政治多元化、法治及人权问题作为民主进程中不容忽视的重要内容。马里、几内亚、布隆迪等多个SSA国家都曾因国内政变威胁民主进程被暂停或取消AGOA受惠资格。对违反宪法的政府更迭、破坏选举等国家行为看作民主的倒退并予以谴责,以此支持SSA国家建立并巩固以多党制为基础的民主。同时,AGOA还强调立法机构的权威,促进正当程序、公平审判和平等受法律保护的权利,而年度审查报告中对工人权利的呼吁保护也体现出对SSA民主要求。将民主治理与AGOA资格挂钩,使部分SSA国家顺应美国的民主理念,便于美国更好地维护在非洲的经济及安全利益。

## 二、AGOA下的SSA:被支配的边缘区域

从贸易数据上看,部分SSA国家利用法案中的优惠政策实现了出口的显著增长。但AGOA后期对该地区经贸增长的刺激作用式微,对受惠国发展的弊端也逐渐凸显。SSA对AGOA的依赖,加剧了SSA的边缘属性。

首先,AGOA促进了SSA能源为主导的出口增长。2000-2008年是美国与SSA双向贸易的黄金时期,2008年贸易额突破1000亿美元达到贸易峰值。然而,SSA的贸易对美国来说仍是微不足道的。2000年以来,该地区在美国对外贸易总量中的份额不超过3%,2015年后低于1%,降至AGOA实施以来的最低水平。SSA国家在美国贸易伙伴中排名仍然很低,2019年排在百位以内的仅有南非、尼日利亚、安哥拉、埃塞俄比亚和加纳五个SSA国家。但AGOA并未带来SSA对美贸易的持续增长。2012-2015年SSA出口锐减,贸易增长陷入停滞且再也未能恢复至原来的水平。另外,单一的出口结构仍未实现真正的扭转。2000-2021年不同出口产品的出口显示服装及配件、化工、运输设备和农产品等部门的比重都呈现了不同程度的上升趋势。然而,SSA在AGOA下出口的固有弊端也充分暴露,即石油出口仍是其出口增长的引擎。SSA对美出口总量随着石油出口而波动,而非石

油产品出口较低,对总出口的影响十分微弱。2000-2008年石油价格攀升拉动了SSA出口贸易的阶梯式增长。但随后,由于美国国内页岩油的探测及开发技术突破,对外石油依赖度降低导致2012年起SSA出口减少。2015-2016年国际油价的暴跌使SSA对美出口受到进一步冲击。制造业对SSA出口的支撑作用仍十分微弱,除纺织和服装部门外,其他非能源部门均占AGOA优惠出口的10%以下。由此,AGOA下以能源为主的出口结构使SSA在短时间内实现了经济增长,但过于单一的出口结构也使SSA难以实现可持续发展。

其次,AGOA对SSA非能源产业的发展具有一定的刺激,但它们的发展也存在诸多限制因素。服装常被当作最有发展潜力的非能源行业之一,受AGOA服装条款的刺激,美国从SSA进口服装的增长速度高于世界平均水平。<sup>[4]</sup>然而,从AGOA服装配额及综合利用率来看,SSA服装出口远未达到配额上限。2001-2002年配额利用率近60%,但随后又维持在20%以下。2022年,49个SSA国家只有24个国家从该条款中受益,而且仅肯尼亚、莱索托、马达加斯加、毛里求斯和埃塞俄比亚五个主要国家构成真正意义上的出口,占SSA利用AGOA对美出口服装的近95%<sup>[5]</sup>。此外,美国的二手服装也对SSA服装产业发展造成障碍。东非共同体(EAC)于2015年发起一场禁止进口二手服装和鞋类的禁令。但美国以AGOA受惠资格相威胁并对EAC四个AGOA受惠国进行周期外审查。最终卢旺达被排除在AGOA受惠国之列,其余三国迫于美国的压力改变了拟定禁令。这些二手服装进入SSA,对当地服装行业的发展形成冲击。另外,农业作为SSA重要的经济活动之一,其产品出口对AGOA(含GSP)的利用比例却很低。2021年,AGOA受惠国对美出口农产品约为27亿美元,而其中约有20亿未享受任何优惠。AGOA对农产品的优惠覆盖面小,根本原因在于AGOA蕴含的非关税壁垒限制了SSA农产品出口。首先是AGOA严格的市场准入,SSA农产品必须达到卫生及检疫标准(SPS)才能进入美国市场。大多数SSA国家缺乏对SPS的认识,卫生标准及技术水平很难达到美国的要求。其次,美国对SSA农业出口设置了关税税率配额(TRQs)壁垒,某些肉制品、乳制品、糖、巧克力、花生、预加工食品和烟草等大量产品被排除在AGOA优惠范围之外,尽管它们可能是许多SSA国家的主要出口商品。<sup>[6]</sup>另外,美国对国内农业的补贴政策使美国农产品在国际竞争中占据优势,但扭曲了常规贸易,进一步削弱了SSA出口商的收益。

另外,AGOA对SSA社会及法治完善的促进作用十分有限。一方面,AGOA带动了SSA出口产业的发展,为该地减贫以及就业率的提升做出了一定的贡献。服装行业的发展还促进了妇女社会地位的提升。此外,AGOA要求SSA国家改善国内经济及社会环境,一定程度上促进SSA的社会和民主治理。但另一方面,纺织和服装行业多为简单制造,以低技能劳动力为主,因此限制了劳动力技能的提升,难以转变为长期竞争优势。此外,AGOA下就业并不稳定。埃塞俄比亚自2022年起被暂停AGOA受惠国资格,这将为20多万低收入家庭的生计产生负面影响,而其中大部分是妇女,而且它还将大大损害参与供应链生态系统的100万人的生活。<sup>[7]</sup>另外,SSA的腐败问题依然根深蒂固。2021年透明国际组织排名显示,仅佛得角(39/190)、毛里求斯(49/190)、卢旺达(52/190)清廉指数排名比较靠前。其次,SSA司法机构的独立性、法律的执行能力仍有待加强,工人权利损害、童工依然存在……而且,由于美国在审查SSA国家民主进步方面带有很大的主观性,安哥拉等部分SSA国家曾出现严重的民主倒退,被认定为“部分自由”甚至“不自由”,美国却没有立即剥夺它们的受惠资格。这种放任态度容易引发质疑,挫伤SSA民主积极性。

### 三、AGOA下核心与边缘互动的特征及影响

#### 1. 核心对边缘的优惠措施具有不确定性

AGOA框架内核心对边缘的优惠措施具有不确定性,阻碍了SSA对AGOA的充分利用。尽管美国对不合格的SSA国家改用了暂停、限制或终止等更具灵活性的策略,但SSA及投资者对资格不确定的风险仍有顾虑。研究表明,AGOA地位对FDI净流入有积极影响<sup>[8]</sup>,而失去AGOA资格,国内外投资者都将面临沉没成本的风险。2022年埃塞俄比亚因内战而失去了受惠资格,导致印度牛仔布制造商Arvind宣布其埃塞俄比亚工厂减产90%<sup>[9]</sup>,损害了投资者和生产商的利益。由于投资者承担较高的风险,限制了SSA国家吸引潜在投资的可能性。第二,为区域发展带来一定风险。AGOA为SSA的区域一体化提供了机会,如与服装出口相关的面料条款促进了SSA的相互合作。但资格的不确定也给区域内的其他国家造成极大的复杂性和冲突,马达加斯加的案例证实了这一情况。该国服装行业的繁荣离不开与南非、赞比亚、毛里求斯、莱索托和斯威士兰的合作,这些国家提供棉纱、牛仔布和拉链。<sup>[10]</sup>2009年马达加斯加因国内政治危机而失去AGOA受惠国资格后,区域内的经济合作因连锁反

应而遭受损失。最后，AGOA时效为SSA后续发展带来挑战。AGOA将于2025年到期，未来SSA与美国之间的贸易模式将如何演变、AGOA下的产业是否面临崩塌的风险……这些不确定性妨碍了SSA对AGOA的利用。

### 2. 边缘对核心的依赖性加深

SSA国家是世界上商品依赖程度较高的区域之一，而AGOA下美国一度成为SSA最大的单一出口国，该地对美国市场的依赖度进一步加深，尤其是在AGOA刺激下兴盛的SSA服装及纺织业最为显著。莱索托的服装出口占其对美出口总额的99%，但过于单一的出口结构增加了对AGOA的依赖倾向。早先的世界银行报告发现，如果于2018年暂停AGOA优惠，那么莱索托“在2020年将面临相对于基线1%的收入损失，纺织品和服装出口将下降16%，导致其产量下降9%”<sup>[11]</sup>。过度依赖给SSA的社会和经济带来不稳定性及脆弱性，也难以真正培育并发展强劲优势的出口行业。与其他区域的国家相比，SSA主要的出口竞争力在于AGOA的关税减免降低了其出口成本。AGOA取消了某些服装产品高达32%的进口关税。尽管如此，SSA受益国仍然受到东亚及东盟国家的强势竞争。特别是2005年多种纤维协议(MFA)的终止取消了世贸组织(WTO)对出口到发达国家市场的纺织品的配额限制，更加自由化的市场令众多发展中国家的纺织及服装产品进入美国市场，导致SSA的出口陷入停滞。因此，一旦AGOA优惠被撤销，SSA则立即面临关税成本增加的风险。几内亚于2022年起失去AGOA受惠资格，据估计其纺织品关税将至少从零升至35%<sup>[12]</sup>。此外，SSA在运输条件上的劣势将进一步增加其出口成本。因此，对AGOA的日益依赖加重了SSA出口产业的脆弱性。

### 3. 核心与边缘的不平等加剧

SSA对AGOA政策的依赖增强了美国对该地区经济的掌控，加剧了两者地位的不平等。美国利用AGOA占据了SSA大量的生产资源，同时凭借人才、创新和技术加工生产飞机等附加值和需求弹性高的产品，再销售到全球范围内扩张速度更快的市场，并带动了相关商业服务的出口。同时，AGOA下美国还进一步打开SSA市场，缓解了国内部分行业的生产过剩问题。而AGOA下SSA的贸易构成指数低，对美输出依然以油气等资源密集型行业为主，少数收益来自于低端制造业，且其发展还会遭到美国的干预和限制。在需要较高技术的制造行业，SSA的收益覆盖更窄小。因此，在AGOA贸易机制中，SSA仍在价值链上游为美国提

供基础资源，美国则在全球价值链的下游获取巨大利润。因此，剩余价值被系统地转移到美国，促进了其资本积累，加剧了经济上的不平等。同时受惠国逐渐将AGOA摆在国家发展的重要位置上，美国对SSA的审视和支配随之加强。

## 四、结论

总的来说，AGOA加速了美国通过不平等交换攫取剩余价值，同时也促进SSA国家在一定程度上拥护美国理念并加强善治，增强并维护了在SSA的存在及利益。对于SSA来说，AGOA为该地吸引外资、发展出口贸易并增强法治带来了契机，但资本主义追求利益最大化的本质加剧了核心与边缘的不平等。AGOA未能帮助该地实现经济多样化和结构升级，以石油出口为导向的增长削弱了SSA其他行业的出口竞争力，限制了其产业的独立性发展。因此，AGOA后期贸易呈现增长乏力，也对美国自身利益带来影响。尽管美国作出一些让渡措施来刺激SSA对AGOA的利用，但并未从根本上转变SSA的边缘属性，而全球疫情进一步冲击了AGOA的贸易成果，效益骤减使SSA的经济更加脆弱，加剧了该地地区的不稳定因素，发展问题仍是当地面临的重大难题。

目前，SSA仍然蕴藏着巨大的发展潜力。在未来30年里，全球人口将增加约20亿，其中一半将来自SSA地区。<sup>[13]</sup>人口的增加一方面对当地的发展提出挑战，另一方面也将为该地带来巨大的人口发展红利，因而恢复并促进SSA的持续发展对世界的发展和稳定都具有重要意义。未来无论AGOA延期与否，美国都应该转变“美国优先”的态度，与SSA建立起更加平等的贸易和对话，取消或放松对该地优势部门的限制，为SSA提供技术协助并支持新兴产业的投资和发展。此外，美国也应该意识到加强全球性的对话与合作的充分必要性，促进多边合作仍是帮助SSA有效融入世界经济体系、扩大共同利益的有效方式。

### 参考文献：

- [1]伊曼纽尔·沃勒斯坦. 现代世界体系(第一卷)[M]. 郭方等, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2013: 423.
- [2]Matthews A, Gallezot J. The role of EBA in the political economy of CAP reform[J]. IHS Discussion Paper, 2006 (33).
- [3]Sorgho Z, Tharakan J. Assessing the impact of unilateral trade policies EBA and AGOA on African beneficiaries' exports using matching econometrics[J]. The World Economy 2019, 42 (10): 3086-3118.

- [4]Lu Sheng. FASH455 global apparel & textile trade and sourcing[R]. 2020.
- [5]U.S. Trade and Investment with Sub-Saharan Africa: Recent Trends and New Developments[R]. USITC, 2020.
- [6]Kassa W, Coulibaly S. Revisiting the Trade Impact of AGOA: A Synthetic Control Approach [J]. World Bank Working Paper, 2019, 1(WPS8993).
- [7]Mihretu M. Ending Ethiopia's AGOA Eligibility Would Hurt Poor Women the Most[EB/OL].(2021-10-13) [2023-01-13]. <https://foreignpolicy.com/2021/10/13/ethiopia-agoa-trade-biden-abiy-dont-remove-eligibility/>.
- [8]Yeboah O, Shaik S, and Wuaku M. AGOA: Economic and Political Effects on FDI Flows Into Sub-Saharan Africa[J]. Journal of Applied Business & Economics, 2021, 23(5): 264.
- [9]Nishimura Kate. AAFA on AGOA: Africa "Logical" Choice for Brands Fleeing China[EB/OL]. (2022-06-29)[2023-01-14]. <https://sourcingjournal.com/topics/sourcing/agoa-african-growth-opportunity-act-aafa-sourcing-trade-benefits-ustr-352531/>.
- [10]Page J, Moyo N. Supporting Deeper Regional Integration in Africa[J]. Improving AGOA, 2011: 8.
- [11]Maliszewska M, Engel J, Arenas G C, et al. Small African Economies in a More Uncertain Global Trade Environment: The Potential Impact of Post-Agoa Scenarios for Lesotho[J]. World Bank Policy Research Working Paper, 2019 (8861).
- [12]In Ethiopia, Guinea and Mali, Fears Rise Over Losing Duty-Free Access to US Market[N]. VOA News, January 20, 2022.
- African Dept, Regional Economic Outlook. Sub-Saharan Africa: One Planet, Two Worlds, Three Stories[R]. International Monetary Fund, October, 2021.